

การวิเคราะห์ข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ในสถาบันอุดมศึกษาและ  
การมีส่วนร่วมได้เสียของคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ

## **ANALYZE LEGAL ISSUES REGARDING GOOD GOVERNANCE PRACTICES. IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS AND THE INVOLVEMENT OF THE PRESIDENTIAL SELECTION COMMITTEE OF CHAIYAPHUM RAJABHAT UNIVERSITY**

ศศิธร ธีสูงเนิน | *Sasithorn Theesoongnern* | ORCID ID: 0009-0000-7844-6588

อาจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ ประเทศไทย | Lecturer, Department of Law, Chaiyaphum Rajabhat University, Chaiyaphum Province, Thailand

Corresponding Author E-mail: [sasithorn@cpru.ac.th](mailto:sasithorn@cpru.ac.th)

Received: (October 3, 2024); Revised: (December 20, 2024); Accepted: (December 22, 2024)

Citation:



ศศิธร ธีสูงเนิน. (2567). การวิเคราะห์ข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ในสถาบันอุดมศึกษาและการมีส่วนร่วมได้เสียของคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ. *วารสารวิจัยและนวัตกรรมเพื่อความยั่งยืน (JRIS)*, 1(7), 10-27.

Theesoongnern, S. (2024). Analyze legal issues regarding good governance practices. In higher education institutions and the involvement of the presidential selection committee of Chaiyaphum Rajabhat University. *Journal of Research and Innovation for Sustainability (JRIS)*, 1(7), 10-27.

## ABSTRACT

The purpose of this research article is to study the law regarding the selection of high-ranking executives in Rajabhat universities. Position of Rector of Rajabhat University and proposes to issue rules regarding the selection of rectors Consistent with good governance practices in higher education institutions. It is in accordance with the principles of good governance, transparency and the lack of conflict of interest of the President Selection Committee. It is qualitative research.

The authors of the research article presented various important points as specified in the Guidelines for Good Governance in Higher Education Institutions as amended. and analyzed in conjunction with the Rajabhat University Act 2004, Principles of Good Governance according to Section 9 of the Higher Education Act 2019, Administrative Procedure Act 1996, Section 13 and Section 16, The research results found that Rajabhat University, which is a higher education institution, is subject to the principles of good governance in such higher education institutions. It is necessary to amend and improve the regulations regarding the selection of presidents of Rajabhat University to be consistent with Article 19 of the Guidelines for Good Governance in Higher Education Institutions and the amendments.

**Keyword:** guidelines for good governance in higher education institutions, having a stake, Rajabhat University, Recruiting the rector

## บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหาผู้บริหารระดับสูงในมหาวิทยาลัยราชภัฏ ตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏและเสนอให้การออกกฎเกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดี สอดคล้องกับแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส และการไม่มีส่วนได้เสียของคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

โดยผู้เขียนบทความวิจัยได้นำเสนอประเด็นสำคัญต่าง ๆ ตามที่กำหนดในแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาและที่แก้ไขเพิ่มเติม และวิเคราะห์ประกอบกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 หลักธรรมาภิบาลตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 และมาตรา 16 ผลการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายในบังคับของแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวย่อมต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีของมหาวิทยาลัย

ราชภัฏให้สอดคล้องกับ ข้อ 19 แห่งแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาและที่  
แก้ไขเพิ่มเติม

**คำสำคัญ:** แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา, การมีส่วนได้เสีย,  
มหาวิทยาลัยราชภัฏ, การสรรหาอธิการบดี

## 1. บทนำ

การมีส่วนได้เสียภายใต้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการมหาวิทยาลัยของรัฐมักจะมีการกล่าวถึงกัน  
มากหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้สถานศึกษาต้องปฏิบัติตามหน้าที่  
ตามหลักธรรมาภิบาลอันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม  
หลักความรับผิดชอบ และหลักค้ำค้ำ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ กำหนดโทษทางอาญาถึงมหาวิทยาลัยที่กระทำผิดต่อ  
หลักธรรมาภิบาลด้วยว่า ในกรณีที่มีปัญหาในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวง  
ที่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่าง  
ร้ายแรง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการอุดมศึกษาอย่างร้ายแรงหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อ  
ส่วนรวม โดยการมีส่วนได้เสียของกรรมการที่มาจากสภามหาวิทยาลัยนั้น อาจขัดกับหลักการธรรมาภิบาล อาทิเช่น  
การเป็นญาติกับผู้เข้ารับการสรรหาอธิการบดี เป็นสามีภริยา เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงก่อนมีการสรรหาอธิการบดี  
เป็นเจ้าของนี้ เคยฟ้องร้องกัน ฯลฯ ซึ่งการมีส่วนได้เสียดังกล่าวย่อมเป็นการขัดต่อหลักธรรมาภิบาล ในเรื่องหลักนิติ  
ธรรมและหลักความโปร่งใสในการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏทั่วประเทศอย่างชัดเจน ซึ่งหากกรรมการ  
ที่มาจากสภามหาวิทยาลัย กระทำการขัดต่อหลักธรรมาภิบาลย่อมมีผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายในการ  
สรรหาอธิการบดีและผลกระทบต่อประโยชน์ต่อส่วนรวมในการอาจเกิดผูกขาดการบริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏ  
โดยทำให้ไม่เกิดการสรรหาอธิการบดีที่ยุติธรรมตามที่สมควร

ตามที่กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ได้ออกแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล  
ในสถาบันอุดมศึกษา ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2564 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวัน  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลใน  
สถาบันอุดมศึกษา รวมถึงการส่งเสริมธรรมาภิบาล และเพื่อแก้ไขปัญหา ธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา  
เกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดี โดยได้กำหนดเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี ไว้ใน  
“ข้อ 19 ในการสรรหาอธิการบดี ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่ง

อธิการบดี และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และเงื่อนไขการได้มาซึ่งอธิการบดี โดยคำนึงถึงความโปร่งใส และ  
ความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเป็นสำคัญ

คณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

(1) บุคคลภายนอกไม่ต่ำกว่าสองในสามของกรรมการสรรหาทั้งหมด ทั้งนี้ ต้องมีกรรมการ สภา  
สถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินหนึ่งในสามของกรรมการสรรหาทั้งหมด

(2) บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่เกินหนึ่งในสามของกรรมการสรรหาทั้งหมด โดยได้รับการ  
คัดเลือกจากบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาและต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร

อธิการบดีควรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกินสี่ปี และไม่ควรรดำรงตำแหน่งรวมกัน เกินกว่าแปดปี

เมื่อการสรรหาตามวาระหนึ่งเสร็จสิ้นแล้ว ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาให้ได้ข้อยุติว่า ผู้ใดสมควร  
ดำรงตำแหน่งอธิการบดี โดยการพิจารณาต้องโปร่งใส บริสุทธิ์ และยุติธรรม ก่อนเสนอสำนักงานปลัดกระทรวงเพื่อ  
ดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้อย่างแน่แท้ หรือมีข้อขัดแย้งอย่างร้ายแรงเกิดขึ้นในการลงมติ ตามวรรคสี่  
หากสภามหาวิทยาลัยแจ้งสำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานปลัดกระทรวงพบว่ามีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น ให้  
สำนักงานปลัดกระทรวงเสนอคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตาม  
มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 หรือดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบ  
แห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบ และแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาแล้วแต่กรณีต่อไป”

ซึ่งการออกแนวปฏิบัติฯ ดังกล่าวก็ไม่อาจยืนยันถึงการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ในกระบวนการสรรหาอธิการบดี ในมหาวิทยาลัยราชภัฏได้ บทความนี้จะกล่าวถึงแนวทางการแก้ไขปรับปรุง  
ข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยวิเคราะห์จากประเด็นต่าง ๆ ที่แนวปฏิบัติตาม  
หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาและที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) กำหนดไว้ ประกอบกับพระราชบัญญัติ  
มหาวิทยาลัยราชภัฏพ.ศ. 2547 เพื่อให้การแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติตาม  
หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหาผู้บริหารระดับสูงในมหาวิทยาลัยราชภัฏ ตำแหน่ง  
อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ

2. เพื่อเสนอให้การออกกฎเกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดี สอดคล้องกับแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส และการไม่มีส่วนได้เสียของคณะกรรมการสรรหาอธิการบดี

### 3. ขอบเขตการวิจัย หรือขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล การมีส่วนได้เสียในการแต่งตั้งกรรมการสรรหาอธิการบดี คือ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

### 4. ระเบียบวิธีการวิจัย หรือวิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary research) ด้วยการคัดเลือกเอกสารระดับทุติยภูมิที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย ประกอบด้วย บทความวิชาการ บทความวิจัย และเอกสารเผยแพร่ของภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงข้อมูลสารสนเทศเชิงนโยบาย เช่น พระราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น ตามแนวทางของ Scott (1990; 2006) คือ การคัดเลือกเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยใช้หลักเกณฑ์ 1) มีความถูกต้อง 2) มีความน่าเชื่อถือ 3) ความเป็นตัวแทน และ 4) มีความชัดเจน โดยขอบเขตของเนื้อหาประกอบด้วย 1) หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา 2) หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองและ 3) แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา พบว่า มีวรรณกรรมที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การคัดเลือกเอกสารและตรงกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัย แบ่งเป็น วรรณกรรมภาษาไทย จำนวน 8 ฉบับ ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัย ซึ่งผู้วิจัยได้นำวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องมาสังเคราะห์ประกอบ ดังรายละเอียดที่นำเสนอในบทความวิจัยนี้

### 5. ผลการวิจัย หรือการศึกษา

#### 5.1 หลักการและแนวคิดธรรมาภิบาล กรณี สถาบันอุดมศึกษาไทย

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษากรณีของไทยได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นตั้งแต่มีประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ที่มีที่มาจากจากการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งไม่

เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษา และมีประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารของสถานศึกษาที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา โดยเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังไม่สามารถจัดการแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ จึงทำให้ต้องมีการดำเนินการออกคำสั่ง เพื่อแก้ไขสถานการณ์ความไม่ถูกต้องและไม่ชอบธรรมของการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเกิดขึ้น คำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 ฉบับนี้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการศึกษาตั้งแต่นายกสภาสถาบันและกรรมการสภาสถาบันการศึกษา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งนายกสภาสถาบันและกรรมการสภาสถาบันการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารและให้คณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้รายงานเรื่องต่าง ๆ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างด้านการบริหารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาของประเทศ และได้มีพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 โดยมีการประกาศบังคับใช้ เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2562 พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกอบด้วยทั้งสิ้น 9 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไปหมวด 2 หลักการของการจัดการอุดมศึกษา หมวด 3 ประเภทและกลุ่มของสถาบันอุดมศึกษา หมวด 4 หน้าที่และอำนาจของสถาบันอุดมศึกษา หมวด 5 ข้อมูลการอุดมศึกษา หมวด 6 ทรัพยากรอุดมศึกษา หมวด 7 การควบคุมและการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา หมวด 8 การคุ้มครองผู้เรียน และ หมวด 9 บทกำหนดโทษ

ในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติ เป็นการกล่าวถึงหลักการของการจัดการอุดมศึกษา โดยทั่วไปว่า จะต้องเป็นไปตามหลักการ 6 ประการ ได้แก่ (1) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (2) หลักเสรีภาพทางวิชาการ (3) หลักความเป็นอิสระ (4) หลักความเสมอภาค (5) หลักธรรมาภิบาล และ (6) หลักการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนดแนวปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวโดยให้สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งเปิดเผยผลการดำเนินการตามแนวปฏิบัติให้ประชาชนทราบต่อไป

สำหรับการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 นั้น ได้มีการกล่าวไว้ในมาตรา 19 ว่า “การจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อใช้สำหรับป้องกันและขจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการทุจริตและประพฤติมิชอบ” นอกจากนี้ ยังได้ระบุเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาสถาบันในมาตรา 20 ว่า “สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีประมวลจริยธรรมของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษากรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้บริหารและบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษา และผู้เรียน โดยมีกลไกในการส่งเสริม ตรวจสอบ และบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ” ทั้งนี้ “นายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาต้องเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีธรรมาภิบาล” นอกจากนี้ ในมาตรา 21 ระบุว่า “สภาสถาบันยังแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม และคณะกรรมการ

บริหารความเสี่ยงจากบุคคลซึ่งเป็นกลางและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางเพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา”

จากพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 จะเห็นได้ว่า การกำหนดเรื่องหลักธรรมาภิบาลรวมถึงการกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา รวมไปถึงการกำหนดโทษ เป็นเสมือนกรอบใหญ่ที่ให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการร่วมกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติของแต่ละสถาบันต่อไป

## 5.2 แนวคิดว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดี พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ พ.ศ. 2546

ได้วางหลักธรรมาภิบาลการบริหารจัดการที่ดีซึ่งเป็นหลักในการนำมาปกครองประเทศให้เกิดความสงบสุขโดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การดำเนินการถูกต้องตามหลักกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และมีการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัย

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการแสดงความคิดเห็น การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ การทำประชาพิจารณ์ การร่วมลงประชามติ หรืออื่น ๆ ที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระทำความผิด

ในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง



6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### 5.3 แนวคิดหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย (Principle of Impartiality)

หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย (Principle of Impartiality)

เกิดขึ้นจากความคิดที่ว่า หากบุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ บุคคลนั้นก็จะมีสิทธิเสียความเป็นกลางและไม่อาจสั่งการโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้นๆ ได้ ดังนั้น หลักนี้จึงนำมาใช้ในองค์กรของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา หรือตุลาการซึ่งนำมาสู่หลักการคัดค้านผู้พิพากษาที่มีประโยชน์ได้เสียในคดีมิให้เป็นผู้วินิจฉัยในคดีนั้น ซึ่งการห้ามมิให้ตุลาการวินิจฉัยตัดสินเรื่องใดๆ ที่ตนมีส่วนได้เสีย หรือห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง หรือกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการ รวมทั้งการลงมตินี้ ต้องตีความการมีส่วนได้เสียในลักษณะอย่างกว้าง คือ นอกจากเป็นกรณีที่ ผู้ออกคำสั่งหรือวินิจฉัยมีความสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งกับผู้ยื่นคำร้อง หรือคำฟ้องในเรื่องนั้นๆ เช่น เป็นบุพการี ผู้สืบสันดาน คู่สมรส หรือญาติสนิทกับผู้ยื่นคำร้องหรือคำฟ้องแล้ว ยังรวมถึงกรณีที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยนั้นเคยพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเรื่องนั้นมาก่อนในโอกาสและสถานะอื่นด้วย เช่น เคยเป็นผู้พิพากษานั่งพิจารณาในคดีเดียวกันนั้นในศาลอื่นมาแล้ว หรือเป็นอนุญาโตตุลาการมาแล้ว หรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่เคยพิจารณาสั่งการ หรือลงมติในเรื่องนั้นมาก่อนในตำแหน่งหรือสถานะอื่น ซึ่งหากเป็นกรณีที่กรรมการในคณะกรรมการมีส่วนได้เสียในเรื่องที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณาและลงมติ กรรมการผู้นั้นจะต้องออกจากที่ประชุม คำวินิจฉัยสั่งการซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสีย มติที่ประชุมคณะกรรมการซึ่งกรรมการที่มีส่วนได้เสียเข้าร่วมประชุมและออกเสียงลงคะแนนด้วยนั้น ในสายตาของกฎหมายแล้วย่อมไม่บริสุทธิ์ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2540)

### 5.4 ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล การมีส่วนได้เสียในการแต่งตั้งกรรมการสรรหาอธิการบดี

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล การมีส่วนได้เสียในการแต่งตั้งกรรมการสรรหาอธิการบดี พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ดังนี้

5.4.1 พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ได้กล่าวถึงการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ดังนี้  
มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้



“สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวง” หมายความว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์การอัยการหรือองค์กรอิสระ

“กระทรวง” หมายความว่า กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 9 การจัดการอุดมศึกษาต้องเป็นไปตามหลักการ ดังต่อไปนี้ (1) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม (2) หลักเสรีภาพทางวิชาการ (3) หลักความเป็นอิสระ (4) หลักความเสมอภาค (5) หลักธรรมาภิบาล (6) หลักการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 19 สถาบันอุดมศึกษาและบุคลากรต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีระบบควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและขจัดการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตและประพฤติมิชอบ

มาตรา 51 รัฐมนตรีมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาและให้สอดคล้องกับกฎหมายนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนด้านการอุดมศึกษาและแผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมของประเทศที่สภานโยบายกำหนด ตามกฎหมายว่าด้วยสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในสังกัดของกระทรวงเป็นการเฉพาะ หลักการของการจัดการอุดมศึกษาตามมาตรา 9 รวมถึงการควบคุมมาตรฐานการศึกษาและการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ในกรณีที่มีปัญหาในการดำเนินกิจการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงที่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการอุดมศึกษาอย่างร้ายแรงหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวม ให้รัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอุดมศึกษาหรือคณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษาแล้วแต่กรณี แจ้งสภาสถาบันอุดมศึกษาให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาไม่ดำเนินการ ดำเนินการล่าช้าเกินสมควรหรือไม่

สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ให้รัฐมนตรี โดยข้อเสนอแนะและความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือ คณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา แล้วแต่กรณี วินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้กระทำการ ยับยั้ง หรือยุติการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวได้ ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวง เห็นว่าการวินิจฉัยชี้ขาดหรือการสั่งให้กระทำการ ยับยั้ง หรือยุติการดำเนินการตามวรรคสองมิชอบ ให้สามารถอุทธรณ์ต่อคณะรัฐมนตรีได้ การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการดำเนินการตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็น ประการใดแล้ว ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี ในการดำเนินการตามวรรคนี้ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีก็ได้ การกำกับดูแลตามวรรคหนึ่งและวรรคสองต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเหมาะสม ความเป็นอิสระ และความแตกต่างของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภทและกลุ่มด้วย

5.4.2 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ได้กล่าวถึงคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีเพื่อให้สภามหาวิทยาลัยเลือกเพื่อให้มีการโปรดเกล้าแต่งตั้งอธิการบดี มาตรา 18 มาตรา 28 มาตรา 29 ดังนี้

มาตรา 18 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยและโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้ (2) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใด ในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ก็ได้

(8) พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

มาตรา 28 อธิการบดีนั้น จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 29 หลักเกณฑ์วิธีการได้มาและคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย โดยกระบวนการสรรหาซึ่งต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (1) เป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญและคุณสมบัติเหมาะสมกับวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย และเป็นที่ยอมรับนับถือของบุคลากรของมหาวิทยาลัยและบุคคล ในท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของมหาวิทยาลัย (2) กระบวนการสรรหาจะต้องเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคลากรของมหาวิทยาลัยและบุคคลในท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของมหาวิทยาลัย

มาตรา 29 อธิการบดีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรองและได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้ว

ไม่น้อยกว่า 5 ปี ในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรองหรือเคยดำรงตำแหน่ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรองหรือดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ รวมทั้งมีคุณสมบัติอื่น และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

5.4.3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมได้เสียในการพิจารณาทางปกครอง ดังนี้

มาตรา 5 “การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอผู้อยู่ในบังคับหรือในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้น จะถูกระทบกระทบเนื่องมาจากผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ (1) เป็นคู่กรณีเอง (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายใน 3 ชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียง 2 ชั้น (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี (5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 16 ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้น จะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการ ดังนี้ ซึ่งเหตุที่เกิดสภาพภายในจิตใจของคณะกรรมการที่สรรหาหากไม่โปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล อาทิเช่น มีการฟ้องคดีกันอยู่ คู่กรณีที่ลงสรรหาอธิการบดีมีทัศนคติไม่ตรงกันอย่างชัดเจน คณะกรรมการสรรหาผู้นั้นเคยแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่พิจารณาต่อสาธารณะ เจ้าหน้าที่กำลังมีคดีพิพาทกับคู่กรณีที่ลงสรรหาอธิการบดี

ยอมทำให้คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมีความไม่เป็นกลาง ดังนั้นต้องพิจารณา (1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี (2) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่ง หรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี (3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

#### 5.4.4 แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

ข้อ 19 ในการสรรหาอธิการบดี ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา ผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และเงื่อนไขการได้มาซึ่งอธิการบดี โดยคำนึงถึงความโปร่งใส และควรมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเป็นสำคัญ

คณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

(1) บุคคลภายนอกไม่ต่ำกว่าสองในสามของกรรมการสรรหาทั้งหมด ทั้งนี้ ต้องมีกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินหนึ่งในสามของกรรมการสรรหาทั้งหมด (2) บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่เกินหนึ่งในสามของกรรมการสรรหาทั้งหมดโดยได้รับการคัดเลือกจากบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาและต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดีของผู้เข้ารับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี

อธิการบดีควรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกินสี่ปี และไม่ควรรดำรงตำแหน่งรวมกัน เกินกว่าแปดปี

เมื่อการสรรหาตามวรรคหนึ่งเสร็จสิ้นแล้ว ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาให้คำข้อยุติว่า ผู้ใดสมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี โดยการพิจารณาต้องโปร่งใส บริสุทธิ์ และยุติธรรม ก่อนเสนอสำนักงานปลัดกระทรวงเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้อย่างแน่แท้ หรือมีข้อขัดแย้งอย่างร้ายแรงเกิดขึ้นในการลงมติตามวรรคสี่ หากสภามหาวิทยาลัยแจ้งสำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานปลัดกระทรวงพบว่ามีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น ให้สำนักงานปลัดกระทรวงเสนอคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 หรือดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะ

รักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา แล้วแต่กรณีต่อไป

อนึ่ง มิให้นำความในข้อนี้ไปใช้บังคับกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ข้อ 20 ให้กำหนดระยะเวลารักษาราชการอธิการบดีได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และสามารถขยายได้หนึ่งครั้งไม่เกินเก้าสิบวัน

เมื่อครบกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว หากยังไม่สามารถสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง อธิการบดีคนใหม่ได้ ให้เสนอเรื่องต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพิจารณากำหนดผู้รักษาราชการคนใหม่หรือคนเดิมได้ อีกไม่เกินระยะเวลาที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดตามเหตุผลและความจำเป็น

ทั้งนี้ หากการสรรหาเสร็จสิ้นแล้ว ควรให้ผู้ที่ได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีเป็นผู้รักษาราชการในตำแหน่งอธิการบดี และจะต้องเป็นการรักษาราชการในตำแหน่งเพื่อรอการโปรดเกล้าฯ เท่านั้น ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาและคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการสรรหาควรพิจารณาเฉพาะเรื่อง ร้องเรียนที่ได้ยื่นเข้ามาก่อนที่การสรรหาจะเสร็จสิ้น

## 6. อภิปรายผล

จากแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการสรรหาอธิการบดีของ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้ กระบวนการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จึงได้ออกแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐปรับปรุง แก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดี ดังนี้

แนวทางการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ

แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาได้กำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสรรหา อธิการบดีมหาวิทยาลัยของสถาบันอุดมศึกษา แยกพิจารณาได้ 3 ประเด็น คือ (1) ให้สภาสถาบันอุดมศึกษา กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และเงื่อนไขการได้มาซึ่งอธิการบดีโดยคำนึงถึงความโปร่งใส และควรมี ประสิทธิภาพในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเป็นสำคัญ (2) องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี และ (3) วาระการดำรงตำแหน่งของอธิการบดี ดังต่อไปนี้

(1) หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และเงื่อนไขการได้มาซึ่งอธิการบดี โดยคำนึงถึงความโปร่งใสและควรมี ประสิทธิภาพในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเป็นสำคัญ โดยแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลใน สถาบันอุดมศึกษากำหนดว่า “ในการสรรหาอธิการบดี ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้

ดำรงตำแหน่งอธิการบดี และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และเงื่อนไขการได้มาซึ่งอธิการบดี โดยคำนึงถึงความโปร่งใส และควรมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเป็นสำคัญ” ในประเด็นนี้ มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งสามารถกำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏได้ โดยอาศัยอำนาจในมาตรา 18(2) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ “สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัย เป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ก็ได้” ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่าสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งน่าจะกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษานั้นอยู่แล้ว

(2) องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษา โดยแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษากำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี ควรมีองค์ประกอบ ดังนี้ (1) บุคคลภายนอกไม่ต่ำกว่าสองในสามของกรรมการสรรหาทั้งหมด ทั้งนี้ต้องมีกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินหนึ่งในสามของกรรมการสรรหาทั้งหมด และ (2) บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่เกินหนึ่งในสามของกรรมการสรรหาทั้งหมดโดยได้รับการคัดเลือกจากบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาและต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดีของผู้เข้ารับ การสรรหาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี เห็นได้ว่าแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวได้กำหนดสัดส่วน คุณสมบัติ และประเภทของกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาไว้ ดังนี้

1) กรรมการประเภทบุคคลภายนอก ต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่าสองในสามของกรรมการสรรหาทั้งหมด เช่น กรรมการสรรหาฯ มีทั้งหมด

ตาราง 1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสัดส่วนกรรมการสรรหาประเภทบุคคลภายนอก

องค์ประกอบ คณะกรรมการสรรหา (จำนวน/คน)	บุคคลภายนอกไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3		บุคลากรในสถาบัน ไม่เกิน 1 ใน 3
	กรรมการสภาสถาบัน ผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 1 ใน 3	บุคคลภายนอก	
6	2	2	2

องค์ประกอบ คณะกรรมการสรรหา (จำนวน/คน)	บุคคลภายนอกไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3		บุคลากรในสถาบัน ไม่เกิน 1 ใน 3
	กรรมการสภาสถาบัน ผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 1 ใน 3	บุคคลภายนอก	
9	3	3	3
12	4	4	4
15	5	5	5
18	6	6	6

มีข้อสังเกตว่า บุคคลภายนอกซึ่งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย หรือ บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสภาวิชาการ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม และคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง หรือ นายกษมาคมศิษย์เก่า เป็นต้น ย่อมสามารถเป็นกรรมการประเภทบุคคลภายนอกได้ด้วย ทั้งนี้ แนวปฏิบัติตาม หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้บังคับไว้ว่าประธานคณะกรรมการสรรหาควรเป็นบุคคลภายนอกดังเช่น คณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ อนึ่ง ผู้เขียนมีความเห็นว่า เพื่อความเหมาะสมแล้วควรให้กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิเป็น ประธานกรรมการสรรหา

2) กรรมการประเภทบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ต้องมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสามของกรรมการ สรรหา ทั้งหมดโดยมีเงื่อนไข 2 ประการ คือ 1) ได้รับการคัดเลือกจากบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา และ 2) ต้อง มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดีของผู้เข้ารับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่ง อธิการบดี ทั้งนี้ อาจกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรภายในเพื่อประโยชน์ในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่ง อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาไว้ก็ได้ เช่น กำหนดว่าต้องปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษานั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า สามปี เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่า ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับคณบดี รองคณบดี ผู้อำนวยการสำนัก รองผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี ผู้อำนวยการการสำนักงานวิทยาเขต ผู้อำนวยการกอง อยู่ในสมัยที่ผู้เข้ารับการสรรหา ดำรงตำแหน่งอธิการบดีนั้น ไม่ต้องห้ามมิให้เป็นกรรมการสรรหาประเภทบุคลากร ในสถาบันอุดมศึกษาแต่ประการใด



ส่วนพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ไม่ได้บัญญัติองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัย ราชภัฏไว้ โดยมาตรา 28 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยราชภัฏ และเมื่อพิจารณาข้อ 38 ของแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาตั้งที่กล่าวมาแล้ว ได้กำหนดบังคับไว้ว่ากรณีข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาโดยยังไม่สอดคล้องกับความในข้อ 19 ของแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 20 ธันวาคม 2566 ดังนี้แล้ว ในประเด็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษานั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า สมควรต้องแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ ในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาที่ยังไม่สอดคล้องกับความในข้อ 19 ของแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวให้แล้วเสร็จก่อนวันที่ 20 ธันวาคม 2566 โดยอำนาจตามความในมาตรา 18(2) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ “สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ก็ได้” ทั้งนี้ เพื่อจะได้ไม่มีปัญหาในขั้นตอนเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏในภายหลัง วันที่ 20 ธันวาคม 2566 ต่อไป

(3) วาระการดำรงตำแหน่งของอธิการบดีในสถาบันอุดมศึกษา โดยแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษากำหนดว่า อธิการบดีควรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกินสี่ปี และไม่ควรดำรงตำแหน่งรวมกันเกินกว่าแปดปี ส่วนพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อธิการบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่อีกได้แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้” เห็นได้ว่าในประเด็นนี้ ความในแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษามีความสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ดังนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏในประเด็นนี้แต่อย่างใด

## 7. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

### 7.1 สรุปผล

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหาผู้บริหารระดับสูงในมหาวิทยาลัยราชภัฏ ตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ สรุปได้ว่า ในกรณีที่เห็นว่าแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษามีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะความในข้อ 38 ที่บังคับให้สถาบันอุดมศึกษาต้องแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาที่ยังไม่สอดคล้องกับความในข้อ 19 ของแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 20 ธันวาคม 2566 นั้น มหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายในบังคับของแนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว ย่อมต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับว่าด้วยการสรรหาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏให้สอดคล้องกับข้อ 19 ดังกล่าว โดยจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีเพียงประเด็นเดียว ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 20 ธันวาคม 2566

### 7.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ได้แก่

1) หลักความมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ประชาคมได้มีโอกาสการเสนอชื่อผู้เห็นสมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี อาจจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้ เช่น อาจจัดให้มี การหยั่งเสียงการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งเป็นอธิการบดี หรืออาจมีการเสนอชื่อผ่านสภาคณาจารย์หรือคณะที่ ตนเองสังกัด และควรมีการเปิดเผยผลการหยั่งเสียงหรือการเสนอชื่อต่อประชาคมด้วย

2) หลักความโปร่งใส มีการเปิดเผยแนวทาง และเกณฑ์การตัดสิน การสรรหาของมหาวิทยาลัยราชภัฏที่ชัดเจนให้กับประชาคมและสาธารณะรับรู้เป็นการทั่วไป ในการประชุมเพื่อคัดเลือกอธิการบดี อาจพิจารณาให้มีระบบตัวแทนหรือสักขีพยานของผู้ได้รับการเสนอชื่อ เพื่อให้เห็นความโปร่งใสและการยอมรับในกระบวนการ เนื่องจากความขัดแย้งในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มักเกิดจากผู้สนับสนุนผู้สมัครแต่ละกลุ่ม

3) หลักความรับผิดชอบ ผู้ได้รับการเสนอชื่อควรต้องมีการนำเสนอวิสัยทัศน์ต่อประชาคม ในขั้นตอนการสรรหา และมีการบันทึกหรือเผยแพร่เป็นสัญญาประชาคมตลอดระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง เพื่อให้ประชาคมสามารถตรวจสอบได้ ควรมีการนำเสนอผลการดำเนินงาน ตามตัวชี้วัดของมหาวิทยาลัย

4) หลักความคุ้มค่า มีการนำเสนอการใช้งบประมาณ พร้อมกับผลการดำเนินงาน และความสำเร็จตามตัวชี้วัดอย่างน้อยในทุก ๆ ปี

5) หลักคุณธรรม ควรมีการจัดทำประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหาร เพื่อให้มีหลักเกณฑ์การพิจารณาความถูกต้องที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

6) หลักนิติธรรม ควรมีการเสนอให้มีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิใน ส่วนกลางสำหรับกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยรายชื่อนี้ นอกจากจะเป็นฐานข้อมูลกลางของผู้มีคุณสมบัติแล้วยังจะช่วยลดการใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลด้วย

## 8. เอกสารอ้างอิง

Scott, J. (1990). Assessing documentary sources. In *A matter of record: Documentary sources in social research*. Polity Press.

Scott, J. (2006). *Documentary research*. Sage Publications Ltd.

<https://doi.org/10.4135/9781446261422>

แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ฉบับที่ 2. (2565, 19 ธันวาคม).

*ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 139 ตอนพิเศษ 295 ง, 66–69.

แนวปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา. (2564, 20 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 138 ตอนพิเศษ 311 ง, 23–35.

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม).

*ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก, 1–16.

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. (2562, 30 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 136 ตอนที่ 56 ก, 253–256.

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 136 ตอนที่ 57 ก, 54–78.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547. (2547, 14 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 121 ตอนพิเศษ 23 ก, 1–24.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก, 1–14.

วรพจน์ วิศรุตนพิชญ์. (2540). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. ใน *คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง*. สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.